



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
SECRETARÍA GENERAL
REGISTRO GENERAL

29 AGO. 2023 13:44:35

Entrada **1534**

PROPOSICIÓN DE LEY LOTC

Competencia	Competencias de la Cámara
Subcompetencia	Función legislativa y normativa / Potestad legislativa
Tipo Expediente	122-Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Fdo.: Aitor ESTEBAN BRAVO
Portavoz Titular

A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presenta la siguiente **Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.**

29 de agosto de 2023.

EL PORTAVOZ

AITOR ESTEBAN BRAVO

PROPOSICION DE LEY ORGANICA, DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 2/1979, DE 3 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I

Con la presente reforma de la de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional se vuelve a la situación anterior a la que había antes de la aprobación tanto de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación, como de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del estado de derecho.

II

La Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación, en su Exposición de Motivos establece el fundamento en el que basa la reinstauración del recurso previo de inconstitucionalidad, a saber: “evitar el cuestionamiento constitucional e institucional y vertebrar con rigor jurídico y cohesión social el Estado”. Esta justificación ya adelantaba el papel político que se quería otorgar al Tribunal Constitucional en un momento tan delicado como el actual, con los riesgos que ello acarrea para la estabilidad del sistema, que supera con creces el carácter jurisdiccional del control constitucional a posteriori que fue atribuido en el texto constitucional; y lo que es más grave permite a los responsables políticos hacer negación de su obligación de resolver mediante el dialogo y el consenso los problemas políticos de fondo. Esa Ley Orgánica en lugar de obligar a cada uno asumir sus respectivas obligaciones, se permite delegarlas en el alto tribunal, con claro infantilismo político. Procede recordar, en este sentido, alguna reciente reflexión del Tribunal Constitucional, instando a los actores políticos a resolver las diferencias

mediante el diálogo y la negociación; y aprovechando para dejar sentado que la suya no es la sede donde han de resolverse las cuestiones relativas a la alteración de estatus jurídico al tratarse más bien de una cuestión política cuya sede es política y su método el diálogo. Es por ello que la recuperación del recurso previo supone un apaño jurídico a aquello que la política parece incapaz de resolver.

Además, ha de añadirse que el recurso previo de inconstitucionalidad incorpora un auténtico veto político en los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía (todo control a priori es automáticamente un control político), no previsto constitucionalmente, que desnaturaliza el modelo que la Constitución establece y que afecta a la esencia de la función del Tribunal Constitucional. Es por ello el recurso previo contra los proyectos de Estatuto de Autonomía algo no previsto constitucionalmente, y que no resulta armonizable con otros preceptos constitucionales, tales como el artículo 1.1 (pluralismo político), el artículo 91 (procedimiento legislativo) y el artículo 147.3 procedimiento de aprobación de los Estatutos de Autonomía.

Ha de señalarse también que la experiencia política del recurso previo de Inconstitucionalidad estuvo repleta de incongruencias y su supresión fue calificada por la doctrina como el restablecimiento de la normalidad en las relaciones entre los poderes del Estado y el funcionamiento del sistema parlamentario democrático español.

Su supresión puso de relieve el importante valor integrador de la política de consenso y transacción, y que el instrumento del recurso previo no supuso sino la sustitución de ese valor por el “atajo” jurídico, que únicamente acarreó tensiones en el sistema.

El recurso previo generó efectos distorsionantes en el juego político democrático para el sistema parlamentario e incluso para las funciones del propio Tribunal Constitucional, ya que cambia la naturaleza del control de constitucionalidad previsto en la Constitución, de ser posterior y de carácter represivo pasa a ser previo y de carácter preventivo.

Con el recurso previo se altera la naturaleza del control constitucional prevista inicialmente en la Constitución. El modelo territorial del Estado de las Autonomías admitía un control constitucional de carácter jurídico, reparador y a posteriori. Sin embargo, el recurso previo lo altera sustancialmente convirtiéndolo en un control a priori y de carácter preventivo.

Se perturba el suceder normal del procedimiento legislativo en la medida en que el Tribunal Constitucional se intercala entre la aprobación de la norma estatutaria en el Congreso y su sanción y promulgación regia (art. 91 CE) de manera no prevista

constitucionalmente (art. 147.3 CE), e introduce trámites complementarios al procedimiento singular de reforma estatutaria, sujeto a reserva estatutaria, en una Ley Orgánica reguladora de un órgano constitucional distinto a los legislativos y ajeno en principio al procedimiento legislativo.

Asimismo, el recurso previo contra proyectos de Estatuto de Autonomía es contrario al artículo 1.1 CE (pluralismo político), ya que incorpora de hecho un veto político a proseguir su tramitación legislativa si el Alto Tribunal dictaminara su inconstitucionalidad. El recurso previo produce efectos perturbadores en el funcionamiento del sistema político y constituye un instrumento de obstrucción parlamentaria, al convertir al Tribunal, en una tercera cámara legislativa y por ello en un órgano político de control. Se afecta con ello al procedimiento parlamentario; impidiéndose el debate en condiciones de igualdad y sometiendo a los Parlamentos (autonómico y estatal) a una tutela inaceptable, contraria al principio de separación de poderes. El recurso previo supone, como algún autor ha señalado “un derecho de veto sobre la autoridad legislativa del Congreso”.

Un proyecto de Estatuto no es norma jurídica vinculante hasta su ratificación por referéndum, por lo tanto, hasta ese momento debe ser inmune al control del Tribunal. En el control previo lo que se busca mediante la reinstauración del recurso previo de inconstitucionalidad es que determinadas voluntades democráticas no se puedan manifestar por los instrumentos democráticos previstos en la Constitución, que no son otros que la culminación de la tramitación parlamentaria de un Estatuto de Autonomía y su ratificación ciudadana por medio del referéndum. Con ello se vulnera el procedimiento constitucional y estatutariamente previsto para la aprobación estatutaria y sus modificaciones, así como el principio democrático, en cuanto impide la manifestación de una voluntad democrática por el cauce previsto legalmente, que no es otro que el refrendo del texto estatutario. El control constitucional de los Estatutos previsto en la Constitución lleva a que dicho control deba realizarse una vez finalizada la tramitación total, incluida el referéndum. Introducir un trámite previo resulta inconstitucional.

No puede desconocerse que una sentencia estimatoria previa condiciona la voluntad ulterior de los Parlamentos autonómicos y de las Cortes Generales. El contenido de la deliberación parlamentaria, una vez conocida la sentencia estimatoria, ya no es libre en cuanto a sus fines. Aquella adquiere la virtualidad de un dictamen admonitorio, de un acto “constitutivo”, que predetermina el contenido final de la ley que había sido libremente establecido por la representación popular a lo largo del procedimiento legislativo.

Si esto ocurre con relativa frecuencia cuando el Tribunal ejercita el control de constitucionalidad a posteriori, la tentación de poner en práctica aquel arsenal de instrumentos para fundamentar sus fallos se hace tremendamente mayor con el recurso previo, porque se conocerán de antemano las ventajas que toda depuración previa implica para el ordenamiento, a sabiendas, además, de que los efectos erga omnes de sus sentencias se concentrarán sobre la actividad posterior del Parlamento. Sucede, entonces, que la tentación del Tribunal de vincular al Parlamento de una determinada interpretación o de corregir u orientar pro futuro el contenido del proyecto de ley impugnado, acabará condicionando la autonomía de las cámaras e invadiendo su esfera. El Tribunal Constitucional actuaría así como legislador positivo, lo que le está absolutamente vedado en la Constitución.

La injerencia del Tribunal en el procedimiento legislativo es un factor de desequilibrio y confusión de poderes limitando la soberanía política de los parlamentos y politizando la jurisdicción constitucional. El debate político debe ser absolutamente libre y la legitimidad lograda tras ese debate tiene que tener cauce constitucional, sin que el Tribunal Constitucional pueda mediante un análisis de constitucional impedirlo.

El recurso previo de inconstitucionalidad acentúa inexorablemente la politización del Tribunal. Convierte al Tribunal en auténtico árbitro de desacuerdo político por encima del interés de ejercer la defensa de las normas constitucionales como base de la convivencia.

De hecho, se convierte al Alto Tribunal en instrumento para impedir que algunos asuntos puedan discutirse libremente en sede parlamentaria y coloca a los Estatutos en una posición distinta y degradada frente a la legislación del Estado e incluso respecto de las propias leyes autonómicas, que no están sometidas al recurso previo de inconstitucionalidad.

Por último, lo anteriormente señalado queda agravado por causa de la legitimación prevista para el recurso previo de inconstitucionalidad que es coincidente con la del recurso de inconstitucionalidad contemplado en el artículo 23 LOTC. Se convierte con ello al recurso previo en arma política. Pone a disposición de una minoría un acuerdo adoptado legítimamente por la mayoría de las Cortes Generales y previamente en sede parlamentaria autonómica y con ello se trastoca profundamente el equilibrio entre los poderes territoriales del Estado.

En definitiva, el recurso previo plantea un cuestión universal, esto es, la naturaleza política o no del control previo y su coherencia entre los sistemas de justicia constitucional represiva y un procedimiento legislativo que no prevé la intervención suspensiva de órgano alguno no legislativo (incluida aquí la función sancionadora y

promulgadora del Rey como Jefe de Estado, que a estos efectos es órgano de ese procedimiento), lo que debilita la primacía parlamentaria en su condición de representante directo del pueblo soberano.

III

Por su parte, la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del estado de derecho, señala en su Preámbulo, que su objeto consiste en dotar al Tribunal Constitucional de nuevos instrumentos de ejecución para garantizar la efectividad de sus resoluciones, a fin de adaptarse a “nuevas situaciones que pretendan evitar o soslayar tal efectividad”.

A tal fin, la Ley Orgánica otorga al Tribunal nuevos mecanismos para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones, bien por sí mismo, “bien a través de cualquier poder público”. Atribuyendo a sus resoluciones carácter de título ejecutivo y estableciendo en materia de ejecución la aplicación supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En definitiva, la reforma estableció un régimen específico para los supuestos de incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, de acuerdo con el cual, el Tribunal solicitará un informe a quienes deban cumplirlas y, una vez se reciba el informe o vencido el plazo, el Tribunal podrá imponer multas coercitivas, acordar la suspensión de las autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento, o encomendar al Gobierno de la Nación, aun en funciones, la ejecución sustitutoria. Todo ello, sin perjuicio de que puedan exigirse las responsabilidades penales que correspondan. E incluso en “circunstancias de especial trascendencia constitucional” prevé medidas de ejecución “inaudita parte”, cuando se trate de ejecutar resoluciones sobre las que el Tribunal hubiera acordado la suspensión de una disposición, acto o actuación.

La modificación normativa otorga una serie de mecanismos de ejecución al Alto Tribunal que sitúan a la jurisdicción constitucional por encima del resto de los órganos constitucionales en claro detrimento del principio de continuo y permanente diálogo entre órganos constitucionales que debe primar, más aún ante las situaciones excepcionales que prevé.

Por ello, la proposición de Ley Orgánica que ahora se presenta, derogando de facto la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, repone la posición del Alto Tribunal a la configuración jurídica que tenía antes de su última reforma, que supuso un cambio sustancial del sistema político español al afectar al equilibrio entre poderes territoriales y por lo tanto al propio consenso constitucional logrado en 1978.

La reforma entró de lleno en la siempre difícil y compleja cuestión sobre la configuración de la jurisdicción constitucional y sus límites en un Estado democrático de naturaleza compuesta y en particular su articulación con el principio de separación de poderes y el reconocimiento de autonomía política a las entidades territoriales, sobre los que se ha articulado el consenso político constitucional de 1978. Se ahondó aún más en el deterioro in crescendo del prestigio del Tribunal Constitucional en su función de garante de la Constitución, por su constante politización a favor de un modelo concreto de Estado, que excluye otros modelos de convivencia posibles que también pueden ser defendidos en base al principio de pluralismo político que promulga la CE entre sus valores fundamentales (artículo 1.1).

La modificación introducida por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, encuentra un forzado amparo en el Título IX CE al otorgar mayor poder al Tribunal Constitucional atribuyéndole funciones de ejecución de sus resoluciones de inconstitucionalidad, más allá de los efectos meramente declarativos.

Esto se comprueba en la facultad de suspensión de autoridades y empleados públicos, suspensión que, de hecho, va más allá de la finalidad de ejecución de sus resoluciones, convirtiendo, de facto, dicha facultad en una auténtica sanción que vulnera el art. 161 CE. Además, institucionalmente, dichas funciones de ejecución le colocan por encima de otros órganos constitucionales en claro detrimento del principio básico de la separación de poderes y del principio de diálogo institucional. La reforma otorga al Tribunal Constitucional funciones para ejecutar sus declaraciones de inconstitucionalidad, mediante sus propios medios o a través del auxilio de otros órganos jurisdiccionales o incluso del Gobierno (para la ejecución subsidiaria).

Es cierto que la reforma operada por Ley Orgánica 6/2007 introdujo la posibilidad de que el Tribunal impusiera multas a quienes incumplieran sus requerimientos, pero no se le otorgaban abiertamente funciones ejecutivas para los supuestos de declaraciones de inconstitucionalidad. La LOTC, antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 15/2015 efectivamente contaba como medidas de ejecución en sede jurisdiccional, además de las multas, la declaración de nulidad de las normas y actos declarados inconstitucionales, así como la declaración general de su obligado cumplimiento, el auxilio judicial, la anulación de las resoluciones que contravengan las resoluciones del Tribunal y, en los procedimientos de amparo, incluso el restablecimiento en la integridad del derecho al sujeto amparado.

Efectivamente, la ejecución de las sentencias de inconstitucionalidad de una ley puede requerir de actuaciones normativas, pero éstas sólo deben ser tomadas por los

miembros del parlamento correspondiente, sin que puedan ser impuestas por el órgano constitucional al que se le atribuye la función de máximo intérprete de la Constitución, es decir, el Tribunal Constitucional.

Esta modificación, por lo tanto, supone un paso cualitativo en la configuración del papel institucional otorgado al Tribunal en la resolución de los conflictos políticos entre órganos constitucionales, que no se desprende indubitadamente de la Constitución. La Constitución establece un modelo abierto respecto al órgano encargado de la ejecución de las resoluciones del Alto Tribunal, circunscribiendo su función, en cualquier caso, a la declaración de inconstitucionalidad, sin que la ejecución de dicha decisión convenga imponerse a otro órgano constitucional de manera coactiva y unilateral por parte del Tribunal a través de las medidas que la reforma introdujo. Al contrario, partiendo del delicado equilibrio institucional que la Constitución articula entre los poderes públicos y en el que se ubica el papel otorgado al Alto Tribunal en la resolución de conflictos políticos, la ejecución de sus resoluciones de inconstitucionalidad debe ser ejecutadas a través del continuo diálogo democrático entre las instituciones, sin que pueda imponerse un poder público por encima del otro. Lo contrario sería romper el consenso constitucional de 1978 y generaría una crisis sin precedentes al margen de los valores constitucionales.

La Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, ha desequilibrado el diseño y posición institucional del Tribunal Constitucional, otorgándole una función constitucional en materia de ejecución de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad y que afecta al principio de separación de poderes.

Las medidas que la reforma pone a disposición del Tribunal Constitucional para garantizar la ejecución de sus sentencias, no son meras medidas dirigidas a asegurar la ejecución, sino que poseen, de hecho, contenido punitivo para las autoridades y empleados públicos sobre los que se aplican, sin contener la definición básica de los comportamientos prohibidos, ni acotar materialmente el ámbito al que debe ceñirse el régimen punitivo, ni enunciar su concreta finalidad, ni identificar los sujetos responsables, ni describir suficientemente los elementos objetivos de las conductas antijurídicas. La ley incluye una amplia serie de conceptos jurídicos indeterminados que no permiten identificar certeramente el ámbito de lo prohibido ni, por tanto, las consecuencias de sus acciones. En definitiva, una total imprecisión en el supuesto de hecho de la norma y en su consecuencia jurídica.

Por otra parte, la Ley Orgánica 15/2015, bajo la apariencia de simples medidas coercitivas contempla, como se decía, medidas que de hecho son punitivas dirigidas a “autoridades y empleados públicos” (indeterminados); que, inciden, de hecho, en el régimen de aforamientos establecidos en el bloque de constitucionalidad (art. 71.3 para los Diputados y Senadores de las Cortes Generales; art 102 CE, para el Presidente y los miembros del Gobierno; y en el caso de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco para los miembros del Parlamento Vasco, ex artículo 26.6 EAPV, y; para el Lehendakari y miembros del Gobierno, ex artículos 32.2 EAPV).

Aforamientos cuya razón de ser, según el Tribunal Constitucional, debe situarse en la necesidad de «proteger de forma cualificada la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales, interés superior del ordenamiento de todo Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE) e instrumento imprescindible para garantizar la efectiva separación entre los distintos poderes del Estado». «Esta protección jurídica cualificada se articula constitucionalmente [...] mediante el tratamiento de situaciones subjetivas no parangonables con las ordinarias, puesto que se atribuyen a los miembros de las Cortes Generales no en atención a un interés privado de sus titulares, sino a causa de un interés general, cual es el de asegurar su libertad e independencia en tanto que reflejo de la que se garantiza al órgano constitucional al que pertenecen».

El régimen de aforamiento pretende proteger la independencia del órgano y el ejercicio de las funciones del cargo constitucionalmente relevantes; pues bien, el régimen de suspensión de autoridades y empleados públicos que introduce la reforma anula, de hecho, el régimen de aforamiento establecido en el bloque de constitucionalidad.

Por otra parte, la reforma operada por la Ley Orgánica 5/2015, de 16 de noviembre, también supone una afección de hecho, al sistema de controles de las Comunidades Autónomas por el Estado proscrito en la Constitución Española. Así, las medidas contempladas en el artículo 92.4 b) y 92.5) son en realidad modalidades de control distintas de las constitucionalmente previstas.

Concretamente, el régimen de suspensión de autoridades y empleados públicos no es sino un mecanismo, de hecho, equivalente al previsto en el art. 155.2 CE, según el cual “el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades

Autónomas”, implica en definitiva una intervención directa sobre la autonomía sin sujeción alguna a las garantías de procedimiento previstas en el artículo 155 CE.

Por otra parte, las medidas previstas (suspensión en sus funciones, adopción de medidas necesarias por el Gobierno de la Nación o por el propio Tribunal Constitucional) suponen una actuación subsidiaria que implica, de hecho, una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, no oportuna con el principio de autonomía.

No se trata de que ante la falta de adopción por parte de una Comunidad Autónoma de una decisión en relación a la ejecución de una resolución del Tribunal Constitucional la Ley prevea la adopción de las medidas de “cumplimiento forzoso” , de medidas coercitivas que pretendan “forzar la voluntad o la conducta” (en la definición del Diccionario de la lengua española) de la Comunidad Autónoma incumplidora sino que, directamente, ya el Tribunal ya el Gobierno del Estado llevarán a término las resoluciones, sin posibilidad de que la Comunidad Autónoma adopte dichas medidas, sustituyendo a dicha Comunidad Autónoma en la adopción de las medidas oportunas para la ejecución de las resoluciones del Tribunal. Estamos pues en presencia de una injerencia indebida, innecesaria y desproporcionada.

Artículo único. Modificación de La Ley Orgánica 2/1979, De 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional.

Primero. Se suprime epígrafe e) bis en el apartado uno del artículo segundo.

Segundo. Se suprime epígrafe d) bis en el párrafo uno del artículo diez.

Tercero. Se suprime el Título VI BIS.

Cuarto. Se suprime el artículo 79.

Quinto. Se modifica el artículo 80, que queda redactado como sigue:

“Artículo ochenta.

Se aplicarán, con carácter supletorio de la presente Ley, los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en materia de comparecencia en juicio, recusación y abstención, publicidad y forma de los actos, comunicaciones y actos de auxilio jurisdiccional, día y horas hábiles, cómputo de plazos, deliberación y votación, caducidad, renuncia y desistimiento, lengua oficial y policía de estrados.”

Sexto. Se modifica el artículo 87, que queda redactado como sigue:

“Artículo ochenta y siete.

Uno. Todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva.

Dos. Los Juzgados y Tribunales prestarán con carácter preferente y urgente al Tribunal Constitucional el auxilio jurisdiccional que éste solicite.”

Séptimo. Se modifica el artículo 92, que queda redactado como sigue:

“Artículo noventa y dos.

El Tribunal podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución.

Podrá también declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó.”

Octavo. Se modifica el apartado 4 del artículo 95, que queda redactado como sigue, y se añade un nuevo apartado 5:

Cuatro. Podrá imponer multas coercitivas de 600 a 3.000 euros a cualquier persona, investida o no de poder público, que incumpla los requerimientos del Tribunal dentro de los plazos señalados y reiterar estas multas hasta el total cumplimiento de los interesados, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad a que hubiera lugar.

Cinco. Los límites de la cuantía de estas sanciones o multas podrán ser revisadas, en todo momento, mediante ley ordinaria.

Disposición final única. Entrada en vigor.

La presente Ley Orgánica entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

ANTECEDENTES

- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 12 /2015, de 22 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación.
- Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.